

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Tinjauan Pustaka**

##### **1. Kinerja**

Secara etimologi, kinerja berasal dari kata prestasi kerja (performance). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kinerja diartikan: 1) sesuatu yang dicapai, 2) prestasi yang diperlihatkan, 3) kemampuan kerja (Kemendikbud, n.d.). Menurut Mangkunegara, istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai seseorang) yaitu hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (AnwarPrabu Mangkunegara, 2013).

Kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu: kinerja pegawai dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi. Sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi.

Menurut Hatry, indikator kinerja sebagai berikut: (Hatry, 1999)

- a. Input adalah jumlah sumber daya yang digunakan, biasanya dinyatakan dalam bentuk jumlah dana atau jumlah waktu yang diperlukan untuk mengerjakan outputs atau outcomes. Untuk mengukur kinerja, jumlah dana yang sesungguhnya digunakan merupakan angka yang relevan bukan jumlah dana yang dianggarkan.
- b. Output adalah jumlah barang atau jasa yang berhasil diserahkan kepada konsumen (diselesaikan) selama periode pelaporan. Output merujuk pada jumlah produk yang dihasilkan oleh aktivitas internal. Meskipun output diharapkan memicu terjadinya outcome, namun output itu sendiri tidak secara otomatis menyatakan hasil yang dicapai.
- c. Outcome adalah kejadian atau perubahan kondisi, perilaku atau sikap yang mengindikasikan kemajuan ke arah pencapaian misi dan tujuan

program. Indikator outcome merupakan ukuran jumlah atau kekerapan terjadinya kejadian atau perubahan tersebut. Outcome bukan aktivitas atau program itu sendiri, akan tetapi dampak yang langsung dirasakan masyarakat atau pengguna jasa.

## **2. Fungsi dan Kewenangan DPD RI**

### **a. Fungsi DPD RI**

Secara sederhana, fungsi dapat diartikan dengan peran atau kegunaan. Menurut Moekijat, fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu (Moekijat, 2007). Dalam penelitian ini, fungsi yang dimaksud adalah fungsi DPD sebagai representasi daerah.

Secara garis besar, ada tiga fungsi DPD yaitu legislasi, pertimbangan dan pengawasan. Lebih jelasnya, fungsi DPD yang tercantum di dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut:

- 1) Pengajuan Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya
- 2) ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- 3) Ikut dalam pembahasan Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 4) Pemberian pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- 5) Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah,

hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.

Berdasarkan Pasal 248 Undang-Undang RI No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPD memiliki beberapa fungsi sebagai berikut (RI, n.d.):

- 1) pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- 2) ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 3) pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta;
- 4) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

#### **b. Kewenangan DPD RI**

Kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris (*authority*), dan istilah dalam bahasa Belanda (*gezag*). Menurut H.D. Stout yang disitir oleh Ridwan HR, kewenangan adalah (Ridwan HR, 2008):

”Keseluruhan aturan- aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”. Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang dikemukakan H.D. Stout yaitu: (1) adanya aturan-aturan hukum, (2) adanya sifat hukum. Sebelum kewenangan tersebut dilimpahkan kepada institusi yang akan melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan apapun bentuk peraturan tersebut (R. Agus Abikusna, 2019).

Menurut Ateng Syafrudin, ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang (*competence, bevoegheid*) hanya mengenai suatu ”*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan (Ateng Syafrudin, 2000). Dalam kewenangan terdapat wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah, tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pada umumnya kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, seperti disebutkan pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, bahwa kekuasaan merupakan kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan, kharisma atau kekuatan fisik (Kebudayaan, 1989). Adapun wewenang yang dimaksud dalam penelitian ini adalah wewenang yang dimiliki oleh DPD.

Berdasarkan Pasal 249 Undang-Undang RI No.2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

DPD memiliki wewenang dan tugas sebagai berikut (Undang-Undang RI No.2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah:

- 1) Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.
- 2) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf .
- 3) Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang- undang
- 4) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- 5) Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang- undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- 6) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- 7) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber dayaekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- 8) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan

undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti

- 9) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN
- 10) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;
- 11) Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah

## B. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu akan diuraikan secara ringkas karena penelitian ini mengacu pada beberapa penelitian sebelumnya, sehingga dapat dijadikan referensi untuk saling melengkapi. Adapun yang digunakan tinjauan penelitian terdahulu antara lain:

### 1. Yuniati Setianingsih (2017)

Yuniati Setianingsih (2017) meneliti Analisis Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara mendalam (in-depth interview) dan dokumentasi, pengumpulan informan dalam penelitian ini menggunakan metode *purposive sampling*. subjek dalam penelitian ini adalah Anggota DPD RI dan Hasil dari penelitian tersebut adalah Hubungan antara DPD dan DPR yang mampu memperkuat DPD adalah adanya kesejajaran kewenangan, komplementer dan tidak untuk saling berkompetisi. Cara mewujudkannya adalah dengan DPD diperkuat oleh kelima amandemen UUD 1945, perubahan sistem rekrutmen, dan penutupan MPR RI. Dengan berdasarkan Teori Strukturasi oleh Anthony Giddens, menunjukkan bahwa kendala struktur bahwa konstitusi dan kemampuan pribadi anggota DPD RI, juga dapat memberikan kesempatan untuk penguatan DPD.

Persamaan penelitian Yuniati Setianingsih (2017) dengan penelitian

yang dilakukan yaitu:

- a. Sama-sama menggunakan menggunakan metode wawancara dalam pengumpulan data dan pengumpulan informasi dengan metode *purposive sampling*.
- b. Sama-sama menggunakan subjek Anggota DPD RI sebagai penelitian.

Perbedaan penelitian Yuniati Setianingsih (2017) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Pada penelitian Yuniati Setianingsih (2017)  
Menggunakan indikator kelembagaan DPD RI sedangkan dalam penelitian ini menggunakan indikator kinerja DPD RI.

## 2. **Andries Riesfandhy (2021)**

Andries Riesfandhy (2021) meneliti Lobi Politik dalam Upaya Meningkatkan Kinerja DPD RI metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan dokumentasi, pengumpulan informan dalam penelitian ini menggunakan metode *Accidental sampling*. subjek dalam penelitian ini adalah Anggota DPD RI dan Hasil dari penelitian tersebut adalah Ada beberapa lobi politik yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja DPD RI, yaitu: melihat kualitas anggota, memanfaatkan jaringan aktor yang dimiliki, dan peran kesekretariatan dalam melihat momentum yang dimiliki DPD RI dan Kualitas yang dimiliki.

Persamaa penelitian Andries Riesfandhy (2021) dengan penelitian yang dilakukan yaitu :

- a. Sama-sama menggunakan menggunakan metode wawancara dalam pengumpulan data
- b. Sama-sama menggunakan subjek Anggota DPD RI sebagai penelitian.

Perbedaan penelitian Andries Riesfandhy (2021) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Pada penelitian Andries Riesfandhy (2021) penentuan sampel

Menggunakan metode Accidental sampling. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan metode *purposive sampling*.

### 3. Suroto (2018)

Suroto (2018) meneliti Analisis Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara mendalam (in-depth interview) dan dokumentasi, pengumpulan informan dalam penelitian ini menggunakan metode *Quota sampling*. subjek dalam penelitian ini adalah Anggota DPD RI dan Hasil dari penelitian tersebut adalah Sistem ketatanegaraan yang ada pada saat ini tetap dalam proses “menjadi”, yang masih memerlukan waktu dan pengalaman- pengalaman untuk terus menyempurnakannya.

Sehingga sikap yang lebih proporsional dalam melihat kewenangan DPD RI dan DPR RI, baik dalam bidang legislasi, anggaran dan pengawasan adalah lebih baik tidak hanya terpaku pada sisi kekurangannya, melainkan berupaya untuk mewujudkan menjadi kinerja yang positif sebagai kontribusi bagi pengembangan sistem ketatanegaraan, khususnya dalam lembaga perwakilan. Persamaan penelitian Suroto (2018) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Sama-sama menggunakan menggunakan metode wawancara dalam pengumpulan data.
- b. Sama-sama menggunakan subjek Anggota DPD RI sebagai penelitian.

Perbedaan penelitian Suroto (2018) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Pada penelitian Suroto (2018) penentuan sampel Menggunakan metode Accidental sampling. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan metode *purposive sampling*.

### 4. Adventus Toding (2017)



Adventus Toding (2017) meneliti DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Analisis Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan dokumentasi, pengumpulan informan dalam penelitian ini menggunakan metode *Accidental sampling*. subjek dalam penelitian ini adalah Anggota DPD RI dan Hasil dari penelitian tersebut adalah Sinergitas DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kedepan perlu diperkuat melalui purifikasi struktur parlemen yang mencerminkan strong bicameralism

Persamaan penelitian Adventus Toding (2017) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Sama-sama menggunakan metode wawancara dalam pengumpulan data
- b. Sama-sama menggunakan subjek Anggota DPD RI sebagai penelitian.

Perbedaan penelitian Adventus Toding (2017) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Pada penelitian Adventus Toding (2017) penentuan sampel menggunakan metode *Accidental sampling*. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan metode *purposive sampling*.

## 5. Musliamin (2020)

Musliamin (2020) meneliti Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bone metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan dokumentasi, pengumpulan informan dalam penelitian ini menggunakan metode *Accidental sampling*. subjek dalam penelitian ini adalah Anggota DPD RI dan Hasil dari penelitian tersebut adalah Kinerja DPRD Kabupaten Bone masa keanggotaan 2014-2019 dalam pelaksanaan (1) Fungsi legislasi dalam kategori sedang, fungsi anggaran dalam kategori sedang, (3) fungsi pengawasan dalam kategori sedang. Untuk itu, perlu diupayakan peningkatan kinerja DPRD melalui (1) peningkatan kualitas SDM anggota DPRD dengan Pendidikan minimal kualifikasi strata satu (S1) dan

mengikuti diklat yang berkomprehensif, khususnya di Persamaa penelitian Musliamin (2020) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Sama-sama menggunakan menggunakan metode wawancara dalam pengumpulan data.
- b. Sama-sama menggunakan subjek Anggota DPD RI sebagai penelitian.

Perbedaan penelitian Musliamin (2020) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Pada penelitian Musliamin (2020) penentuan sampel Menggunakan metode *Accidental sampling*. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan metode *purposivesampling*.

#### **6. Tubagus Muhammad Nasarudin (2016)**

Tubagus Muhammad Nasarudin (2016) meneliti Peran DPD Sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (UUD 1945 Pasca Amandemen). metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan dokumentasi, pengumpulan informan dalam penelitian ini menggunakan metode *Accidental sampling*. subjek dalam penelitian ini adalah Anggota DPDRI dan Hasil dari penelitian tersebut adalah Salah satu lembaga negara yang muncul melalui perubahan ke-tiga UUD 1945 antara lain adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945, tujuan dari pada pembentukan Dewan perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Akan tetapi, ide *bikameralisme* atau struktur

Persamaa penelitian Tubagus Muhammad Nasarudin (2016) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Sama-sama menggunakan menggunakan metode wawancara dalam pengumpulan data..
- b. Sama-sama menggunakan subjek Anggota DPDRI sebagai penelitian.

Perbedaan penelitian Tubagus Muhammad Nasarudin (2016) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Pada penelitian Tubagus Muhammad Nasarudin (2016) penentuan sampel menggunakan metode *Accidental sampling*. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan metode *purposive sampling*.

#### **7. Putra Dekantara (2018)**

Putra Dekantara (2018) meneliti Optimalisasi Fungsi Legislasi DPD dalam Sistem Lembaga Perwakilan Di Indonesia. metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara mendalam (in-depth interview) dan dokumentasi, pengumpulan informan dalam penelitian ini menggunakan metode *Accidental sampling*. subjek dalam penelitian ini adalah Anggota DPD RI dan Hasil dari penelitian tersebut adalah DPR dan DPD tidak diberi kewenangan yang sama karena kekuatan politik di MPR tidak setuju atau sepakat untuk memberikan kewenangan yang sama

Persamaan penelitian Putra Dekantara (2018) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Sama-sama menggunakan menggunakan metode wawancara dalam pengumpulan data'
- b. Sama-sama menggunakan subjek Anggota DPD RI sebagai penelitian.

Perbedaan penelitian Putra Dekantara (2018) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Pada penelitian Putra Dekantara (2018) penentuan sampel menggunakan metode *Accidental sampling*. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan metode *purposive sampling*.

#### **8. Joko Susilo (2016)**

Joko susilo (2016) meneliti Analisis Kelembagaan Dewan

Perwakilan DPD RI di Jawa Tengah.. metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara mendalam (in-depth interview) dan dokumentasi, pengumpulan informan dalam penelitian ini menggunakan metode *purposive sampling*. subjek dalam penelitian ini adalah Anggota DPD RI dan Hasil dari penelitian tersebut adalah Hubungan antara DPD dan DPR yang mampu memperkuat DPD adalah adanya kesejajaran kewenangan, komplementer dan tidak untuk saling berkompetisi. Cara mewujudkannya adalah dengan DPD diperkuat oleh kelima amandemen UUD 1945, perubahan sistem rekrutmen, dan penutupan MPR RI. Dengan berdasarkan Teori Strukturasi oleh Anthony Giddens, menunjukkan bahwa kendala struktur bahwa konstitusi dan kemampuan pribadi anggota DPD RI, juga dapat memberikan kesempatan untuk penguatan DPD di Jawa Tengah.

Persamaa penelitian Joko susilo (2016) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Sama-sama menggunakan menggunakan metode wawancara dalam pengumpulan data dan pengumpulan informasi dengan metode *purposive sampling*.
- b. Sama-sama menggunakan subjek Anggota DPD RI sebagai penelitian.

Perbedaan penelitian Joko susilo (2016) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Pada penelitian Joko susilo (2016) menggunakan indikator kelembagaan DPD RI sedangkan dalam penelitian ini menggunakan indikator kinerja DPD RI.

## **9. Supriati (2016)**

Supriati (2016) meneliti Kinerja DPD Sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (UUD 1945 Pasca Amandemen). metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara mendalam (in-depth interview) dan dokumentasi, pengumpulan informan dalam penelitian ini menggunakan

metode *Accidental sampling*. subjek dalam penelitian ini adalah Anggota DPD RI dan Hasil dari penelitian tersebut adalah lembaga negara yang muncul melalui perubahan ke-tiga UUD 1945 antara lain adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945, tujuan dari pada pembentukan Dewan perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD

Persamaan penelitian Supriati (2016) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Sama-sama menggunakan menggunakan metode wawancara dalam pengumpulan data
- b. Anggota DPD RI sebagai penelitian.

Perbedaan penelitian Supriati (2016) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Pada penelitian Supriati (2016) Menggunakan penentuan sampel Menggunakan metode *Accidental sampling*. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan metode *purposive sampling*

#### **10. Santoso dan Endang (2018)**

Santoso dan Endang (2018) meneliti Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten Pati. metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara mendalam (in-depth interview) dan dokumentasi, pengumpulan informan dalam penelitian ini menggunakan metode *purposive sampling*. subjek dalam penelitian ini adalah Anggota DPD RI dan Hasil dari penelitian tersebut adalah Hubungan antara DPD dan DPR yang mampu memperkuat DPD adalah adanya kesejajaran kewenangan, komplementer dan tidak untuk saling berkompetisi. Cara mewujudkannya adalah dengan DPD diperkuat oleh kelima amandemen UUD 1945, perubahan sistem rekrutmen, dan penutupan MPR RI. Dengan berdasarkan Teori Strukturasi oleh Anthony

Giddens, menunjukkan bahwa kendala struktur bahwa konstitusi dan kemampuan pribadi anggota DPD RI, juga dapat memberikan kesempatan untuk penguatan DPD.

Persamaa penelitian Santoso dan Endang (2018) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Sama-sama menggunakan menggunakan metode wawancara dalam pengumpulan data.
- b. Sama-sama menggunakan subjek Anggota DPD RI sebagai penelitian.

Perbedaan penelitian Santoso dan Endang (2018) dengan penelitian yang dilakukan yaitu:

- a. Pada penelitian Santoso dan Endang (2018) penentuan sampel Menggunakan metode *Accidental sampling*. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan metode *purposive sampling*.

## C. Kerangka Teoritis

### 1. Teori Administrasi Publik

Administrasi dapat dilihat dalam pengertian sempit dan luas, (Silalahi, 1992) Administrasi secara sempit didefinisikan sebagai penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis baik internal maupun eksternal dengan maksud menyediakan keterangan serta memudahkan untuk memperoleh kembali baik sebagian maupun menyeluruh. Sedangkan secara luas didefinisikan sebagai suatu kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang dan/ atau organisasi berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumberdaya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Denhardt and Denhardt menyatakan bahwa administrasi publik adalah disiplin yang berkenaan dengan manajemen program- program publik.(Denhardt, 2007) Bidang-bidang substantif di mana manajemen publik bekerja tertantang di antara berbagai kepentingan pemerintah dan urusan publik. Administrasi publik ini, menurut Denhardt and Denhardt, ada

di semua level pemerintahan: federal, Negara bagian, dan lokal, serta di dalam organisasi-organisasi dan asosiasi-asosiasi nonprofit. Administrasi publik berlangsung di dalam konteks organisasi administratif dan kepemimpinan eksekutif.

## **2. Paradigma Administrasi Publik**

Waldo mengemukakan bahwa orientasi administrasi publik klasik menyangkut kegiatan pemerintahan dalam pelaksanaan kekuasaan politiknya. (Waldo, 1996) Dalam pemikiran ini dikembangkan prinsip dan proses administrasi publik dengan kriteria efisiensi, efektivitas, dan rasionalitas. Administrasi merupakan kegiatan kerja sama secara rasional, yaitu susunan dan proses organisasi dalam hubungan kewenangan yang tersusun secara hierarki. Oleh karena itu, pemikiran ini dapat disebut sebagai pemikiran struktural formal, sebab perhatian utamanya menyangkut struktur organisasi dan berkaitan dengan pengelolaan kepegawaian, keuangan, dan administrasi perkantoran.

Sedangkan Simon mengatakan bahwa administrasi publik sebagai studi yang artificial, yaitu administrasi publik yang lebih menekankan pada bagaimana seharusnya suatu pengaturan masyarakat. (Simon, 2004).

Dalam perkembangannya, ilmu administrasi publik semakin tumbuh dan dikenal sejumlah paradigma yang menggambarkan adanya perubahan-perubahan dan perbedaan-perbedaan dalam tujuan, teori, metodologi atau dalam pembangunan epistemologi serta nilai-nilai yang mendasarinya.

Menurut Kuhn, ilmu pengetahuan akan berkembang melalui tahapan paradigmanya (Musliamin, 2020). Paradigma merupakan kumpulan lepas dari asumsi, konsep atau proposisi yang disatukan secara logis yang mengarahkan pemikiran dan jalannya pengkajian. Perkembangan paradigma administrasi publik telah banyak seperti Henry (1987), Frederickson (1984), dan Mustopadidjaja (1989). Menurut Henry perkembangan administrasi Negara dapat dikelompokkan kelima paradigma yaitu; (1) dikotomi antara

politik dan administrasi, 1900- 1929, (2) prinsip-prinsip administrasi, 1927-1937, (3) administrasi Negara sebagai ilmu politik, 1950-1970, (4) administrasi Negara sebagai ilmu administrasi, 1956-1970, dan (5) administrasi Negara sebagai administrasi Negara, 1970. Frederickson juga membagi perkembangan administrasi Negara dalam enam model, yaitu; (1) birokrasi klasik, (2) birokrasi neoklasik, (3) kelembagaan, (4) hubungan kemanusiaan, (5) pilihan publik, dan (6) administrasi Negara baru. Kemudian tjokroamidjojo mengungkapkan lima pendekatan yaitu: (1) administrasi Negara klasik, (2) manajemen, (3) perilaku, (4) komparatif, dan (5) administrasi pembangunan.

Menurut Henry berdasarkan dua kategori disiplin tersebut mengungkapkan bahwa telah menjadi lima paradigma dalam administrasi publik, sebagai berikut:(Henry, 1995)

Paradigma 1 (1900-1926) dikenal sebagai paradigma dikotomi antara politik dan administrasi Negara. Tohoh dari paradigma tersebut adalah Frank J., Leonard D. White dan Goodnow. (dalam Kebon 2004, h. 121) Good now mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya terhadap kebijakan atau eksresi dari kehendak rakyat, sedangkan administrasi berkenaan dengan pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Pemisahan antara politik dan administrasi dimanifestasikan oleh pemisahan antara badan legislatif yang bertugas mengespresikan kehendak rakyat, dengan badan eksekutif yang bertugas mengimplementasikan kehendak tersebut. Badan yudikatif dalam hal ini berfungsi membantu badan legislatif dalam menentukan tujuan dan memutuskan kebijakan. Implikasi dari paradigma tersebut adalah bahwa administrasi harus dilihat sebagai suatu yang bebas nilai efisiensi dan ekomoni dari “government bureaucracy”. jadi dalam paradigma ini lokus lebih ditekankan daripada fokus.

Paradigma 2 (1927-1937) disebut sebagai paradigma prinsip-prinsip adminstrasi. Tokoh-tohoh terkenal dari paradigma ini adalah Willoughby, Gullick dan Urwick yang sangat dipengaruhi oleh tohoh-tohoh



manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi sebagai fokus administrasi publik. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan dalam apa yang disebut sebagai POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting), yang menurut mereka dapat diterapkan dimana saja, atau bersifat universal. Sedangkan lokasi dari administrasi publik tidak pernah diungkapkan secara jelas karena mereka beranggapan bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat berlaku dimana saja termasuk organisasi pemerintahan. Jadi dalam paradigma ini, fokus lebih ditekankan dari pada lokusnya (Keban 2004, h. 180).

Paradigma 3 (1950-1970) adalah administrasi publik sebagai ilmu politik. Morstein-Marx seorang editor buku "Elements of Public Administration" (1946) mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai sesuatu yang tidak mungkin atau tidak realistis, sementara Herbert Simon mengarahkan kritiknya terhadap ketidakkonsistenan prinsip administrasi. Dalam konteks ini, administrasi publik bukannya "Value free" atau dapat berlaku dimana saja, tapi justru selalu dipengaruhi nilai-nilai yang spesifik. Di sini terjadi pertentangan antara anggapan mengenai "Value free administration" di satu pihak dengan anggapan akan "Value laden politics" di lain pihak. Dalam prakteknya yang kedua yang berlaku, karena itu John Gaus (dalam Keban, 2004) secara tegas mengatakan bahwa teori administrasi publik sebenarnya juga teori politik. Akibatnya muncul paradigma baru yang menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik dimana lokusnya adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya menjadi kabur karena prinsip-prinsip administrasi publik mengandung banyak kelemahan. Sayangnya mereka yang mengajukan kritikan tersebut terhadap prinsip administrasi tidak memberikan jalan keluar tentang fokus yang dapat digunakan dalam administrasi publik. Perlu diketahui bahwa pada saat ini administrasi publik mengalami krisis identitas karena ilmu politik dianggap disiplin yang sangat dominan dalam dunia administrasi publik.

Paradigma 4 (1956-1970) adalah administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Dalam paradigma ini prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer, dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisa sistem, operation research dan sebagainya, merupakan fokus dari paradigma ini. Dua arah perkembangan mulai terjadi pada paradigma ini, yaitu perkembangan ilmu administrasi murni yang didukung oleh psikologi sosial, dan perkembangan kebijakan publik. Semua fokus yang dikembangkan disini diasumsikan dapat diterapkan tidak hanya dalam dunia bisnis tetapi juga dalam dunia administrasi publik. Karena itu, lokusnya menjadi kurang jelas.

Paradigm 5 (1970-sekarang) merupakan paradigma terakhir yang disebut sebagai administrasi publik sebagai “administrasi publik”. Paradigma tersebut telah memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus administrasi publik dalam paradigma ini adalah teori administrasi, teori manajemen, dan kebijakan publik, sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik.

Dalam perkembangan selanjutnya, menurut Rakhmat perkembangan paradigma baru, antara lain pandangan yang mengarah pada suatu administrasi publik yang difokuskan untuk menghasilkan high quality publik goods, and services. (Rakhmat, 2004) Dalam hubungan ini diperlukan birokrasi yang memiliki semangat kewirausahaan. Osborne dan Gaebler (1992) menawarkan sepuluh prinsip yang merupakan komponen paradigma baru yang mengandung perubahan visi, misi, dan strategi administrasi publik untuk disesuaikan dengan perkembangan lingkungan strategis, yaitu (1) pemerintah berperan sebagai katalisator, yang tidak melaksanakan sendiri pembangunan tetapi cukup mengendalikan sumber-sumber yang ada di masyarakat, (2) pemerintah harus memberdayakan masyarakat dalam pemberian pelayanannya, (3) pemerintah harus menciptakan persaingan dalam setiap pelayanan, (4) pemerintah harus melakukan aktifitas yang menekankan kepada

pencapaian misinya, (5) pemerintah hendaknya berorientasi kepada kinerja yang baik, (6) pemerintah harus mengutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat, (7) pemerintah harus memiliki aparat yang tahu cara yang tepat dengan menghasilkan uang untuk organisasinya, (8) pemerintah yang antisipatif tentu lebih baik pencegah daripada menanggulangi, (9) desentralisasi pemerintahan, (10) pemerintah harus memperhatikan kekuatan pasar.

### **3. Paradigma *Good Governance***

Menurut Frederickson, governance adalah proses di mana suatu sistem sosial, ekonomi, atau sistem organisasi kompleks lainnya dikendalikan dan diatur. (Frederickson, 1996) Di dalam perpektif fungsional, governance dapat dilihat dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam rangka mencapai tujuan yang telah digariskan. Governance sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintah secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.

Good governance merupakan paradigma dan sistem peradaban yang luhur, dan untuk mewujudkan dalam penyelenggaraan Negara memerlukan persyaratan yang tidak ringan yang harus dipenuhi oleh setiap unsur penyelenggaraan Negara, baik warga Negara maupun aparatur pemerintahan Negara. Menurut Widyahartono, (Musliamin, 2020) good governance menyangkut penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab serta pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi.

Dengan demikian pengkajian paradigma governance dalam proses pembangunan berarti suatu kegiatan untuk melihat perubahan cara pandang serta pemahaman tentang masalah yang dihadapi dalam proses pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat dalam pembangunan (Rakhmat, 2004).

Perkembangan paradigma governance belakangan ini lebih

menekankan hubungan antara sektor secara sinergi antara pemerintahan dengan swasta dan masyarakat sebagai bentuk partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. (Rakhmat, 2004) Kodisi inilah yang menjadi pilihan bagi administrasi publik dalam mengelola pemerintahan dan secara operasional merupakan perwujudan dari konsepsi good governance, yang dewasa ini merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik, sehingga dipandang sebagai paradigma baru administrasi publik.

Dengan demikian, pengertian governance adalah proses penyelenggara kekuasaan Negara terkait dengan pelayanan publik. Pengertian lain dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) bahwa dilihat dari segi fungsionalnya, governance dapat diartikan sebagai pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan secara efektif dan efisien dalam upaya pencapaian tujuan pemerintahan sesuai konstitusi. Lebih jauh dikatakan bahwa governance pada prinsipnya mempunyai tiga komponen yang menjadi penopang yaitu: economic, politic dan administratif (LAN RI 2000). (Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 18 Tahun 2015, 2015)

Arti good dalam good governance sendiri mengandung dua pengertian. (Widodo, 2002) Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian kemandirian, pembangunan, berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam melakukan upaya pencapaian nasional. Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen konstituennya, seperti legitimacy, accountability, autonomy dan devolution of power. Adapun orientasi kedua tergantung pada bagian pemerintahan mempunyai kompetensi serta struktur dan mekanisme politik dan administrasi berfungsi secara efisien dan efektif.

Good governance menyangkut penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan

demokrasi dan pasar yang efisien, serta pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif. Sebagai suatu cara pengelolaan pembangunan masyarakat yang paling sesuai dengan masyarakat demokratis dan keadilan, maka good governance dapat dicapai melalui pengaturan yang tepat fungsi pasar dengan fungsi organisasi termasuk organisasi publik sehingga dapat dicapai transaksi-transaksi dengan biaya yang paling efisien.

Perubahan paradigma yang berorientasi yang mewujudkan good governance tersebut perlu dilakukan, karena konsep ini menjadi realitas yang hidup dalam konteks pemerintahan dan pembangunan, dan birokrasi pemerintah berperan enabling dan empowering dalam kehidupan masyarakat. Dengan demikian pemerintahan yang baik dapat berjalan dengan baik apabila mekanisme demokrasi sebagai sistem yang melandasi partisipasi dan dapat mendorong adanya jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan suatu kebijakan publik.

Kemudian Dalam perkembangannya, UNDP (dalam Rakhmat, 2017), mengemukakan karakteristik good governance sebagai berikut: (Rakhmat, 2004)

- a. *Participation*. warga Negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b. *Transparency*. Prinsip ini dibangun atas dasar kebebasan arus informasi melalui mekanisme kelembagaan yang dapat dipahami serta diterima bagi suatu yang membutuhkan. Pemerintah yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya tentang proses perumusan kebijakan publik dan implementasinya. *Accountability*. Para pembuat kebijakan dalam pemerintahan bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat kebijakan yang dibuat, apakah kebijakan itu untuk kepentingan

internal atau eksternal organisasi.

Di dalam menciptakan suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang bercirikan good governance, maka pemerintah dituntut menerapkan prinsip akuntabilitas, selain transparansi, partisipasi, dan supremasi hukum (Tjokroamidjojo, 2001). Tata pemerintah yang baik terkait erat dengan akuntabilitas publik dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya. Menurut Thoha (dalam Rakhmat 2017) untuk menemukan pemerintahan yang baik, sangat tergantung kepada beberapa hal sebagai berikut:(Rakhmat, 2004)

- a. Pelaku-pelaku dari pemerintahan dalam hal ini sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya aparatnya.
- b. Kelembagaan yang dipergunakan oleh pelaku-pelaku pemerintahan untuk mengaktualisasikan kinerjanya.
- c. Perimbangan kekuasaan yang mencerminkan seberapa jauh sistem pemerintahan harus diberlakukan.
- d. Kepemimpinan dalam birokrasi publik yang berakhlak, berwawasan, demokrasi, dan responsif.

Menurut Rasyid (2000) bahwa tujuan dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar.(Rasyid, 1996) Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayan kepada masyarakat, bukan melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Pada era globalisasi telah membuka berbagai keterikatan semua Negara, sehingga hampir tidak ada satu Negara pun yang bebas dari pengaruh Negara-negara lainnya. Globalisasi telah memberikan peluang bagi terciptanya kesepakatan bersama untuk mengelola pemerintahan dengan komitmen global. Salah satu komitmen global tersebut adalah munculnya tata dunia baru (the new world order) sebagai kebijakan dalam

pengelolaan pemerintahan. Salah satu aspek yang mendapat perhatian. dalam komitmen tersebut adalah demokratisasi dengan meletakkan good governace dan accountability dalam pemerintahan.(Sarundajang, 2020)

Rakhmat (2009) menyebutkan bahwa reformasi pemerintahan daerah merupakan sebuah perubahan dan langkah baru menuju terciptanya Indonesia baru di masa depan dengan dasar demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

#### **4. Teori Organisasi**

Teori organisasi adalah disiplin ilmu yang mempelajari struktur dan desain organisasi. Struktur organisasi adalah sistem formal dari hubungan antara tugas dan kewenangan yang mengendalikan orang-orang dan mengkoordinasikan aktivitas dan penggunaan sumber daya guna mencapai tujuan organisasi. Sedangkan desain organisasi adalah proses di mana manajer memilih dan mengelola aspek-aspek struktur dan kultur sehingga organisasi dapat mengontrol aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan- tujuannya(Jones, 2010).

Menurut Robbins dalam Musliamin, mendefinisikan teori organisasi sebagai disiplin Ilmu yang mempelajari struktur dan desain organisasi.(Musliamin, 2020) Teori organisasi menunjukkan aspek-aspek deskriptif maupun preskriptif dari disiplin ilmu tersebut. Teori ini menjelaskan sebagaimana organisasi sebenarnya distruktur dan menawarkan tentang bagaimana organisasi dapat dikonstruksi guna meningkatkan keefektifannya.

Secara umum definisi organisasi merupakan rangkaian kegiatan kerja sama yang dilakukan beberapa orang dalam upaya mencapai tujuan yang ditetapkan. Peter M. Blue (1962) mendefinisikan bahwa organisasi itu memiliki tujuan dan memiliki sesuatu yang formal, ada administratif staf yang biasanya eksis dan bertanggung jawab serta adanya koordinasi dalam pelaksanaan kegiatan anggotanya.

Sedangkan menurut Lubis dan Husain (1987) menjelaskan bahwa

organisasi adalah sebagian suatu kesatuan sosial dari kelompok manusia, yang berinteraksi menurut suatu pola tertentu sehingga setiap anggota organisasi memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing, yang sebagai satu kesatuan mempunyai tujuan tertentu dan mempunyai batasan-batasan yang jelas, sehingga bisa dipisahkan secara tegas dari lingkungannya.(Lubis, 1987)

Henry Fayol (1985) mengatakan bahwa organisasi adalah suatu sistem aktivitas kooperatif antara dua orang atau lebih, organisasi merupakan pengelompokan orang-orang ke dalam aktifitas bersama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sedangkan Etzioni (1976) mengemukakan bahwa manusia dilahirkan di dalam organisasi, dididik melalui organisasi, melewati hidup dengan bekerja untuk kepentingan organisasi, memanfaatkan waktu besar yang senggang untuk bermain maupun beribadah dalam organisasi.

Dalam sudut pandang lain, organisasi dipandang sebagai wadah berbagai kegiatan dan sebagai proses interaksi antara orang-orang yang terdapat didalamnya. Sondang P.Siagian (1995) misalnya, menyebutkan bahwa organisasi sebagai wadah, organisasi sebagai struktur yang memiliki jenjang hirarki jabatan manajerial, berbagai kegiatan operasional, komunikasi yang digunakan, informasi yang digunakan serta hubungan antara satuan kerja.

Untuk meneliti kinerja organisasi, tidak lepas dari keberadaan institusi. Menurut Parson (1959), masyarakat merupakan kumpulan individu yang membawa budaya masing-masing dengan membentuk lembaga atau institusi sendiri. Menurutnya, sistem-sistem social yang ada di masyarakat dapat dilihat sebagai suatu organisasi. Kemudian menurut Robert (1962,) mengatakan bahwa organisasi besar akan ditemukan spesialisasi, hierarki, status, efisiensi, dan kooperati.(Musliamin, 2020)

Untuk meneliti kinerja organisasi, menurut Martindale (1996) menyatakan harus melihat yang dihasilkan kelompok tersebut, yang meliputi : pengambilan keputusan, komunikasi, penyelesaian tugas, dan



pembagian hasil pada suatu kelompok. Kegiatan-kegiatan ini merupakan rangkaian kegiatan suatu organisasi dalam upaya memenuhi kebutuhan anggotanya. Sedangkan Menurut Lubis dan Husain (1987) pendekatan yang lazim digunakan dalam menganalisis organisasi, yaitu (1) pendekatan klasik, (2) pendekatan Neo klasik, (3) pendekatan modern.

Pertama, pendekatan klasik, yaitu menurut pandangan Taylor lebih menekankan pada efisiensi organisasi dalam mencapai tujuan. Dalam pendekatan ini dipisahkan antara peranan pekerja dengan peranan manajer. Pekerja diklasifikasikan pada satu bidang yang hanya bertugas melaksanakan pekerjaan saja, sedangkan manajer bertugas mengelola metode kerja yang baik digunakan, akibatnya, pekerja merasa seperti mesin yang dikuras tenagahnya untuk melaksanakan tugas-tugas organisasi.

Kedua, pendekatan neo klasik lebih menekankan akan pentingnya hubungan antarmanusia (human relations) bagi keberhasilan suatu organisasi dalam memperhatikan struktur pembagian tugas, wewenang, dan tanggungjawab. Dalam interaksi sosial atau human relations ini akan memunculkan kelompok komunitas non formal dalam suatu organisasi yang memiliki norma tersendiri dan berlaku serta menjadi pegangan bagi seluruh anggota kelompok. Norma kelompok berpengaruh terhadap sikap maupun prestasi anggota kelompok. Interaksi sosial ini perlu diarahkan sehingga dapat membantu pencapaian tujuan-tujuan organisasi.

Ketiga, pendekatan modern yang menekankan pentingnya faktor lingkungan yang dapat mempengaruhi dan dipengaruhi organisasi, dan dimana organisasi merupakan bagian dari lingkungan. Keterbukaan dan ketergantungan organisasi terhadap lingkungannya menyebabkan bentuk organisasi harus disesuaikan dengan lingkungan dimana organisasi itu berada.

Dengan demikian organisasi membutuhkan adanya pola-pola perilaku yang membawa keefektifan suatu organisasi, namun definisi lembaga dapat dilihat dengan adanya perbedaan organisasi dengan lembaga atau institusi. Menurut Martindale (1996) bahwa lembaga atau institusi

merupakan suatu pola hubungan yang dicerminkan oleh kelompok, dimana melihat hubungan tingkah laku manusia yang telah terorganisasi pada suatu kelompok.(Martindale, 1996) Untuk melihat hubungan tingkah laku tersebut, tidak dapat dilakukan dengan melihat tingkah laku satu orang atau beberapa orang sebagai sampel. Oleh karena itu dari kelompok terdiri beberapa individu yang memiliki karakter yang berbeda dan individu ini saling mempengaruhi sehingga tidak dapat berdirisendiri.

## 5. Teori Kelembagaan

Kelembagaan berasal dari istilah “lembaga“. Lembaga dalam Ensiklopedia Sosiologi (2000) diartikan dengan “institusi” sebagaimana didefinisikan oleh Macmillan lembaga adalah seperangkat hubungan norma-norma, keyakinan-keyakinan, dan nilai-nilai yang nyata, yang terpusat pada kebutuhan-kebutuhan sosial, sedangkan Scott (2008)(Scott, 2008) menyatakan bahwa lembaga (institution) yaitu *“are composed of cultured, cognitive, normative, and regulative elements that, together with associated activities, provide stability and meaning of social live”*.

Syahyuti (2006) dalam Musliamin menyatakan bahwa “kelembagaan” merupakan padanan dari kata Inggris “institution” atau lebih tepatnya “sosial institution“, sedangkan “organisasi” padanan dari “organization” atau “ sosial organization”.(Musliamin, 2020) Meskipun dua kata ini sudah umum dikenal masyarakat, namun pengertian dalam sosiologi berbeda. Kedua kata tersebut pada mulanya digunakan secara bolak balik, dengan tujuan untuk membangun suatu makna yang baku secara ilmiah, karena keduanya memiliki hubungan yang kuat, bahkan sering sekali muncul secara bersamaan, namun juga sering digunakan secara bolak balik, karena menyangkut objek yang sama atau banyak kesamaannya.

Kata “institution” sudah dikenal sejak awal perkembangan ilmu sosiologi. Frasa seperti “capital institution” dan “family institution” sudah

terdapat pada tulisan sosiologi August Comte sebagai bapak pendiri ilmu sosiologi, sejak abad ke 19.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Martindale (1996) menjelaskan bahwa lembaga atau institusi merupakan suatu pola hubungan yang dicerminkan oleh kelompok, dimana melihat hubungan tingkah laku manusia yang telah terorganisasi pada sebuah kelompok. (Martindale, 1996) Banyak orang mencampuradukan pengertian dan pemahaman tentang kelembagaan (institution) dan organisasi (organization/institute). Oleh karena itu banyak orang atau badan pelaksana pembangunan yang menyatakan akan melakukan “pengembangan kelembagaan” akan tetapi hanya dilakukan hanyalah membentuk suatu organisasi baru di komunitas dalam rangka kegiatan tertentu.

Pengertian lain lembaga adalah “pranata” Koentjaraningrat (1994) mengatakan lebih menyukai sebutan pranata, dan mengelompokkan ke dalam 8 golongan berdasarkan kebutuhan manusia sebagai berikut : (Koentjaraningrat, 1994)

- a. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan kehidupan kekerabatan, yang disebut dengan kinship atau domestic institutions. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan hidup manusia, yaitu mata pencaharian, memproduksi, memimbun, mengelolah, dan mendistribusikan harta dan benda disebut dengan economic institutions.
- b. Pranata-pranata yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan penerangan dan penduduk manusia supaya menjadi anggota masyarakat yang berguna, disebut educational institutions.
- c. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan ilmiah manusia, menyelami alam semesta dan sekelilingnya. disebut dengan scientific institutions.
- d. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan manusia menyatakan rasa keindahan dan untuk rekreasi, disebut dengan aesthetic and recreational institutions.
- e. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan manusia untuk

berhubungan dengan tuhan atau dengan alam gaib, disebut dengan religious institutions.

- f. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan manusia untuk mengatur kehidupan berkelompok secara besar-besaran atau kehidupan bernegara, disebut dengan political institutions.
- g. Pranata-pranata yang mengurus kebutuhan jasmaniah dari manusia, disebut dengan somantic institutions.

Dalam konteks pengembangan kelembagaan, hal yang harus dilakukan setidaknya harus menakup upaya memberikan pemahaman yang benar terhadap istilah organisasi (organization/ institute), kelembagaan (Institution), dan juga pelebagaan atau melembagakan (institutionalization/ institutionalizing). Salah seorang penggagas PeopleCentered Development Forum mengajukan definisi sederhana yang membedakan antara organisasi (Organization) dengan kelembagaan (institution). Organisasi adalah struktur peranan yang telah dikenal dan diterima. Kelembagaan/ pranata adalah serangkaian norma dan perilaku yang sudah bertahan atau digunakan selama periode waktu tertentu yang relatif lama untuk mencapai tujuan/ maksud bernilai kolektif/ bersama atau maksud-maksud yang bernilai sosial. Uphoff dalam Musliamin (2020),(Musliamin, 2020) mengemukakan bahwa institusi atau lembaga merupakan serangkaian norma dan perilaku yang sudah bertahan digunakan selama periode waktu tertentu yang relatif lama untuk mencapai maksud dan tujuan yang bernilai kolektif atau bersama atau maksud-maksud lain yang bernilai social.

## 6. Teori Negara Hukum

Negara Hukum, memiliki tiga ciri. *Pertama*, supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum; *Kedua*, kedudukan yang sama didepan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun pejabat; *ketiga*, terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang. Dengan demikian pemaknaan

Negara Hukum adalah meletakkan Negara yang harus taat dan patuh kepada keutamaan yang mutlak dari hukum, dimana adanya jaminan bagi semua warga Negara secara adil, tidak memandang itu rakyat atau pejabat.

Pengertian Negara Hukum harus dibedakan dengan Kedaulatan Hukum, yang antara lain dianut oleh Krabbe yang berarti bahwa kedaulatan atau kekuasaan tertinggi yaitu kekuasaan dalam taraf terakhir dan tertinggi berwenang memberikan putusan adalah hukum. Selain itu Abu Daud Busro juga mengatakan bahwa apapun yang dilakukan oleh Negara maupun rakyat maka harus didasarkan pada hukum.<sup>7</sup>Aristoteles menyatakan bahwa “Negara Hukum yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan warganegarannya, dimana keadilan menjadi syaratutama bagi terciptanya kebahagiaan hidup warga negaranya dan sebagai dasar dari keadilan maka perlu diajarkan kesusilaan kepada manusia agar menjadi warga Negara yang baik”.

Negara Hukum dikaitkan dengan kondisi Negara polis, merupakan Negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan bagi warga Negaranya. Keadilan merupakan syarat utama bagi terciptanya kebahagiaan hidup bagi warga Negaranya, hukum bersumber pada keadilan. Menurut Immanuel Kant: Negara Hukum dalam arti formal maupun material mengandung perlindungan terhadap hak asasi manusia dan pemisahan kekuasaan. Sementara itu F.J. Stahl sebagaimana yang dikutip oleh Dahlan Thaib mengemukakan bahwa Negara hukum mengandung empat unsur penting, sebagaimana yang dikemukakan oleh Immanuel Kant yaitu: perlindungan terhadap hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan Negara, setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan undang-undang, dan adanya peradilan administratif Negara.

Pada zaman Negara hukum modern, Negara hukum dapat dikenal melalui pemikiran Eropa kontinental dengan istilah “*rechtsstaat*” yang dikenalkan oleh antara lain Immanuel Kant dan Julius Stahl. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”.

Konsep *rechtsstaat* yang bertumpu pada sistem *civil law* lahir dari suatu perjuangan panjang menentang absolutisme kekuasaan Negara (*machtstaat*), sedangkan konsep *rule of law* bertumpu pada sistem *common law* yang bersifat memutus perkara yang didelegasikan kepada hakim berdasarkan hukum kebiasaan Inggris (*common custom of England*) yang disampaikan Abdul Rohim dalam bukunya *Kekuasaan Dalam Konteks Negara Hukum (Kajian Filosofis Dari Aspek Ontologi, Epistemologi Dan Aksiologi)*,

Ciri-ciri Negara yang berdasarkan hukum yang dikemukakan oleh A.V. Dicey adalah sebagai berikut:

- a. Adanya supremasi aturan-aturan hukum
- b. Adanya kedudukan yang sama di hadapan hukum
- c. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia

Sedangkan unsur Negara hukum menurut F.J. Stahl dengan pengertian *Rechtsstaat*-nya adalah sebagai berikut:

- a. Pengakuan dan jaminan hak-hak manusia
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-haktersebut
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan
- d. Adanya peradilan Administrasi dalam perselisihan

Fungsi konstitusi adalah untuk membatasi kekuasaan, seperti halnya yang disampaikan oleh K.C. Wheare bahwa *Constitution springs from a belief in limited government* (Konstitusi berasal dari keyakinan kepada pembatasan kekuasaan pemerintahan). Hal ini diperlukan untuk mencegah kesewenang-wenangan perbuatan pemerintah. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton "*Power tends to corrupt, and absolute power tends to corrupt absolutely*".

Konsep pembatasan kekuasaan Negara yang sering dirujuk adalah konsep *trias politica* atau tiga pembagian kekuasaan, dari Charles Louis de

Secondant Baron Montesquieu (1687-1755).Yaitu konsep pembagian kekuasaan antara legislatife, eksekutif, dan yudikatif. Pada dasarnya konsep pembatasan kekuasaan penyelenggara Negara yang ada di Indonesia merupakan varian dari konsep *trias politica*.

Sementara di Indonesia, Oemar Senoadji berpendapat bahwa negara hukum Indoenesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Pancasila sebagai idiologi negara, oleh karena itu Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan negara hukum Pancasila.

## 7. Teori Konstitusi

Konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*Constituer*) yang berarti membentuk. Dalam lingkup Hukum Tata Negara, konstitusi dapat dibedakan menjadi konstitusi dalam arti sempit dan dalam arti luas serta konstitusi dalam artiformal dan dalam arti material. Konstitusi dalam arti sempit dimaksudkan untuk memberi nama pada suatu dokumen pokok yang berisi aturan mengenai susunan organisasi dan tata cara bekerjanya organisasi tersebut. Dalam arti luas, konstitusi itu mencakup segala ketentuan yang berkaitan dengan keorganisasian Negara, baik yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar, undang-undang organik dan peraturan lainnya, kebiasaan dan konvensi. Sedangkan pengertian konstitusi dalam arti formal harus senantiasa dihadapkan pada konstitusi dalam arti material, hal ini dikarenakan ada kecenderungan bahwa sebagian ataupun seluruh ketentuan konstitusional baik tertulis maupun tidak tertulis dalam kenyataannya tidak berlaku atau tidak dipatuh dan tidak dilaksanakan.

Dalam penelitian berupa disertasi Dahlan Thaib seperti yang dikutip Subardjo, menyebutkandengan konstitusi dalam arti yuridis bahwa konstitusi adalah satu naskah yang memuat suatu bangunan Negara dan sendi-sendi sistem pemerintahan Negara; apabila dipakai berarti mengamalkan konstitusi atau Undang-undang Dasar.

Konstitusi sering disamakan dengan Undang-Undang Dasar

(*Grondwet*). Pengertian konstitusi dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi tidak sedikit yang menyamakan antara Konstitusi dengan Undang-Undang Dasar. Konstitusi merupakan sesuatu yang lebih luas, yakni keseluruhan dari peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana pemerintah diselenggarakan dalam suatu masyarakat.

L.J Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas diantara keduanya, menurutnya *Grondwet* adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi sedangkan konstitusi itu membuat baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Sedangkan Sri Soemantri dalam bukunya *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* berpendapat konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.

Dalam beberapa buku literatur ada anggapan umum bahwa pengertian konstitusi sama dengan Undang-undang Dasar, hal ini merupakan suatu kekhilafan dalam pandangan mengenai konstitusi pada Negara-negara modern yang dipengaruhi oleh faham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum karena pentingnya sehingga konstitusi yang ditulis itu disamakan dengan Undang- Undang Dasar. Herman Heller mengemukakan bahwa konstitusi memiliki arti yang lebih luas dari UUD, sehingga dalam uraian selanjutnya diadakan pembagian dalam tiga bagian sebagai berikut:

- a. Konstitusi dalam pengertian sosiologis dan politis, dalam pengertian ini konstitusi mencerminkan kehidupan politik didalam masyarakat sebagai suatu kenyataan.
- b. Konstitusi dalam arti kesatuan kaedah yaitu konstitusi merupakan suatu kesatuan kaedah yang hidup dan berkembang dalam masyarakat yang mengandung arti yuridis.
- c. Konstitusi yang tertulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi berlaku dalam suatu Negara.

Beberapa literatur Hukum Tata Negara maupun ilmu politik kajian tentang ruang lingkup paham konstitusi yang terdiri dari <sup>19</sup> yaitu:



- a. Otonomi kekuasaan (kekuasaan politik tunduk pada hukum)
- b. Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia
- c. Peradilan yang bebas dan mandiri
- d. Pertanggungjawaban kepadarakyat (akuntabilitas Publik) sebagai sendi utamadari asas kedaulatan rakyat

Pada negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, undang-undang dasarnya mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Guna membatasi kekuasaan penguasa, perlu diadakan pemisahan kekuasaan Negara kedalam berbagai organ agar tidak terpusat ditangan seorang monarki. Teori mengenai pemisahan dan pembagian kekuasaan Negara menjadi sangat penting, artinya untuk melihat bagaimana posisi atau keberadaan kekuasaan dalam sebuah struktur kekuasaan- kekuasaan Negara. Gagasan mengenai pembagian dan pemisahan kekuasaan Negara mendapat dasar pijakan, antara lain dari pemikiran Jhon Locke dan Montesquieu.

Sebagai landasan untuk menyusun ketentuan dalam masyarakat, ada tiga macam materi muatan yang bersifat pokok yang terdapat konstitusi yaitu:

- a. Jaminan terhadap hak-hak asasi (dan kewajiban asasi) manusia dan warga Negara
- b. Susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar
- c. Pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat mendasar.

Berkaitan dengan konstitusi ini, ada beberapa teori yang diungkapkan oleh para sarjana yaitu:

- a. Konstitusi menurut paham Leon Duguit

Konstitusi menurut Duguit bukanlah sekedar UUD yang

memuat sejumlah atau sekumpulan norma semata, tapi struktur Negara yang nyata-nyata terdapat dalam kenyataan masyarakat. Sehingga konstitusi merupakan faktor-faktor kekuatan yang nyata terdapat dalam masyarakat yang bersangkutan.

b. Konstitusi menurut paham A. A. H. Struycken

Konstitusi adalah undang-undang yang memuat garis-garis besar dan asas-asas tentang organisasi pada Negara. Sehingga pada intinya menurut Struycken konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar

c. Konstitusi menurut paham Herman Heller

Pada intinya konstitusi lebih luas dari Undang-Undang Dasar karena UUD merupakan bagian konstitusi. Konstitusi menggambarkan keadaan politik suatu Negara sehingga untuk menyusun ketentuan dalam masyarakat perlu berpedoman pada konstitusi<sup>22</sup>

d. Konstitusi menurut Ferdinand Lassalle Lassalle membagi konstitusi dalam dua pengertian yaitu:

- 1) Pengertian sosiologis atau politis yaitu *synthese* faktor-faktor kekuatan yang nyata dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu Negara.
- 2) Pengertian yuridis yaitu suatu naskah yang memuat semua bangunan Negara dan sendi-sendi pemerintahan. Dari pengertian tersebut Lassalle tidak membedakan antara konstitusi dan UUD karena keduanya sama-sama tentang kekuasaan Negara.

e. Konstitusi menurut Carl Schmitt

Schmitt membagi konstitusi ini dalam empat pengertian yaitu:

- 1) Konstitusi dalam arti *absolute* yaitu konstitusi di samping memuat

tentang bentuk Negara, faktor integrasi dan norma dasar atau struktur pemerintahan juga mencakup semua hal yang pokok yang ada pada setiap Negara pada umumnya.

- 2) Konstitusi dalam arti *relative* yaitu konstitusi dihubungkan dengan kepentingan suatu golongan tertentu dalam masyarakat sehingga tidak berlaku umum dan sifatnya relatif karena hanya dimuat dan terdapat dalam konstitusi Negara tertentu saja.
- 3) Konstitusi dalam arti positif yaitu konstitusi merupakan keputusan politik tertinggi dari suatu bangsa.
- 4) Konstitusi dalam arti ideal yaitu konstitusi merupakan wadah yang menampung ide cita-cita bangsa.

## 8. Teori Kelembagaan Negara

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilahtunggal dan seragam. Di dalam literatur Inggris, istilah *political institution* digunakan untuk menyebut lembaga negara, sedangkan bahasa Belanda mengenal istilah *staat organen* atau *staatsorgaan* untuk mengartikan lembaga negara. Sementara di Indonesia, secara baku digunakan istilah lembaga negara, badan negara, atau organ negara. Secara sederhana, istilah lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga atau organ swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa dikenal dengan sebutan organisasi non-pemerintah (ornop). Oleh karena itu, lembaga apapun yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut lembaga negara, baik berada dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata “lembaga” memiliki beberapa arti, salah satu arti yang paling relevan digunakan dalam penelitian ini adalah badan atau organisasi yang tujuannya melakukan suatu usaha. Kamustersebut juga memberi contoh frase yang menggunakan kata lembaga, yaitu “lembaga pemerintah” yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Apabila

kata “pemerintah” diganti dengan kata “negara”, maka frase “lembaga negara” diartikan sebagai badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan Negara.

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupundaerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin didalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.

Sebelum Montesquieu di Perancis pada abad XVI, yang pada umumnya diketahui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah (1) fungsi *diplomacie*; (2) fungsi *defencie*; (3) fungsi *nancie*; (4) fungsi *justicie*; dan (5) fungsi *policie*. Oleh John Locke dikemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi empat, yaitu (1) fungsi legislatif; (2) eksekutif; (3) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu itu dipisahkan sendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam *trias politica* Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (1) fungsi legislatif; (2) fungsi eksekutif; dan (3) fungsi yudisial.

Menurut Montesquieu, disetiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.

Karena warisan lama, harus diakui bahwa di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif, yang berada di ranah

kekuasaan eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah yudikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.

Konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*.

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.

Menurut Jilmy Asshidiqie, selain lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang. Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki *constitucional importance* dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundangundangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan

dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Kedudukan lembaga yang berbeda-beda tingkatannya inilah yang ikut mempengaruhi kedudukan peraturan yang dikeluarkan oleh masing-masing lembaga tersebut.

Termasuk dalam hal ini adalah DPD yang termasuk dalam Lembaga yang dibentuk UUD. Keberadaan DPD yang juga merupakan lembaga tinggi negara yang memiliki peran tersendiri selain sebagai pengawal Undang-Undang Dasar, mempunyai tugas dan wewenang tersendiri yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Berasarkan Pasal 22 D UUD 1945, DPD hanya bertugas memberi pertimbangan kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD tidak memiliki kekuasaan untuk mengambil kekuasaan akhir atas usulan undang-undang, pemberian persetujuan atas jabatan kenegaraan tertentu, hasil pengawasan anggaran. Keputusan akhir tetap pada DPR sedang DPD diposisikan sebagai pendamping tugas konstitusional DPR.

Kenyataan tersebut menunjukkan kepada kita semua bahwa DPD subordinat dibawah DPR. DPD bahkan tidak memiliki kekuasaan untuk menentukan susunan dan kedudukan sendiri. Pasal 22 C ayat (4) menyebutkan susunan dan kedudukan DPD diatur dalam undang-undang, padahal kekuasaan membentuk undang-undang berada di DPR yang dibahas dan disetujui bersama presiden (Pasal 20 UUD 1945).

## **9. Teori Negara Kesatuan**

Bentuk Negara kesatuan dimaksudkan sebagai suatu Negara yang merdeka dan berdaulat yang mana di seluruh Negara yang berkuasa

hanyalah suatu pemerintahan (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Sedangkan menurut F.Isjwara, Negara kesatuan ialah bentuk Negara di mana wewenang legislative tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional-pusat. Menurutnya, Negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kukuh jika dibandingkan dengan federasi atau konfederasi, sebab dalam Negara kesatuan terdapat persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*).<sup>30</sup> Menurut Dicey, asas yang mendasari Negara kesatuan adalah asas unitarisme. Menurut Dicey “ *the habitual exercise of supreme legislative by one central power* “.

Kansil membagi Negara kesatuan dalam dua bentuk, yaitu :

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam Negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, sementara daerah-daerah tinggal melaksanakannya.
- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, di mana kepala daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri ( otonomi daerah ) yang dinamakan daerah swatantra.

Menurut Sochino, Negara kesatuan jika ditinjau dari susunannya adalah Negara yang tidak tersusun ke dalam beberapa Negara sebagaimana yang terdapat dalam Negara federasi, melainkan Negara yang bersifat tunggal. Artinya hanya ada satu Negara. Tidak ada Negara di dalam Negara. Dalam Negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintah pusat inilah yang memegang keputusan akhir dan tertinggi dalam memutuskan segala sesuatu di dalam Negara tersebut.

Tetapi menurut Soehino, terkadang di dalam Negara kesatuan tersebut diadakan pembagian daerah, dimana dalam tiap-tiap daerah itu terdapat organisasi kenegaraan yang tegak sendiri. Pembagian daerah tersebut misalnya, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dan lain sebagainya, yang mana tiap tingkatan mempunyai pemerintahan sendiri yang disebut pemerintah daerah. Negara kesatuan seperti itu

disebut Negara kesatuan yang didesentralisasi. sebaliknya Negara kesatuan yang tidak menyelenggarakan pembagian daerah disebut Negara kesatuan yang disentralisasi, meskipun Negara ini juga mengadakan pembagian daerah dalam daerah-daerah administrasi.

Dalam berbagai literatur hukum dan apalagi dalam penggunaan sehari-hari, konsep bentuk Negara seringkali dicampur adukan dengan konsep bentuk pemerintahan. Hal ini juga tercermin dalam perumusan Pasal 1 ayat (1) Undang- Undang Dasar 1945 yang menyebutkan “ Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik “. Dari ketentuan pasal di atas dapat disimpulkan bahwa bentuk Negara kesatuan Indonesia itu adalah republik.

Kelemahan rumusan di atas terkait dengan pengertian bentuk Negara yang tidak dibedakan dari pengertian bentuk pemerintahan. Padahal, kedua konsep ini sangat berbeda satu sama lain. Bentuk Negara berarti bentuk organ atau organisasi Negara itu secara keseluruhan. Jika yang dibahas bukan bentuk organnya, melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau bentuk penyelenggaraan kekuasaan, maka istilah yang lebih tepat dipakai adalah bentuk pemerintahan. Konsepsi bentuk pemerintahan pun bisa dibagi ke dalam dua bentuk yaitu pemerintahan yang berarti lebih luas yang meliputi seluruh cabang kekuasaan dan pengertian bentuk pemerintahan dalam arti terbatas yang mencakup pengertian eksekutif saja. Perbedaan pengertian di atas dipengaruhi oleh tradisi pemerintahan yang berkembang di Inggris dan Amerika Serikat. Kerajaan Inggris yang menerapkan pemerintahan parlementer, maka penggunaan kata “*govermment*” menunjuk pada pengertian yang sempit yaitu hanyacabang kekuasaan eksekutif saja. Tetapi dalam bahasa Inggris Amerika, kata “*govermment*” mencakup pengertian yang luas, yaitu keseluruhan pengertian penyelenggaraan Negara yang meliputi eksekutif dan juga legislatif.

Meski berbeda, sistem pemerintahan mempunyai korelasi kuat dengan bentuk pemerintahan. Bentuk pemerintahan republik mempunyai



sistem pemerintahan presidensial. Sedangkan bentuk pemerintahan kerajaan, sistem pemerintahannya adalah monarki, Korelasi yang serupa tidak terjadi pada pemerintahan dengan bentuk Negara. Sistem pemerintahan presidensial bisa terdapat di bentuk Negara kesatuan, federal maupun konfederasi.

Di dalam UUD 1945, pengaturan tentang bentuk Negara dan bentuk pemerintahan diatur dalam bab tersendiri, yaitu Bab 1 tentang Bentuk dan Kedaulatan. Dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan “ Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk republik “. Berdasarkan pasal tersebut jelas dinyatakan bahwa bentuk Negara Indonesia adalah Negara kesatuan ( unitary sistem).. Hal ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (7). Yang berbunyi :

Negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.

- (1) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum
- (3) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (4) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (5) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (6) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Jika dihubungkan dengan teori-teori diatas, maka dapat dikatakan bahwa Indonesia berbentuk Negara kesatuan yang didesentralisasi, karena adanya pembagian wilayah dimana masing-masing wilayah mempunyai hak otonomiyelenggarakan urusan rumah tangganya.

## 10. Teori Lembaga Perwakilan

Pandangan yang berkeinginan untuk tetap berlanjutnya demokrasi langsung sebagaimana yang berlaku pada Yunani kuno, pada kenyataannya sulit untuk dipertahankan lagi. Faktor-faktor seperti luasnya wilayah satu Negara, populasi penduduk yang sangat cepat, makin sulit dan rumitnya penanganan terhadap masalah politik dan kenegaraan, serta kemajuan ilmu dan teknologi adalah merupakan persoalan yang menjadi kendala untuk melaksanakan demokrasi langsung pada era globalisasi sekarang ini.

Sebagai ganti gagasan dan pandangan ini lahirlah demokrasi tidak langsung yang disalurkan melalui lembaga perwakilan atau yang dikenal dengan nama "Parlemen". Lembaga perwakilan atau parlemen ini tidak sama, baik sebutan atau jenisnya, misalnya saja di Indonesia disebut "Dewan Perwakilan Rakyat". Baik parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat pada dasarnya adalah lembaga perwakilan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.

Pada dasarnya kelahiran parlemen ini bukan semata-mata gagasan dan cita-cita demokrasi, tetapi sebagai kelucuan sistem feodal. Sebagaimana yang dikemukakan A.F Pollard dalam bukunya "*The Evolution of Parliament*". "*Representation was not the off spring of democratic theory, but an incident of the feudal system*". Rumuan dari pendapat tersebut dapat kita contohkan pada parlemen Inggris yang boleh dianggap sebagai parlemen yang tertua di dunia.

Pada abad pertengahan yang berkuasa di Inggris adalah raja-raja atau kaum bangsawan yang sangat feodalistis. Dalam bentuk kerajaan feodal, kekuasaan berada pada kaum feodal, dimana-mana kaum feodal ini tidak

hanya menguasai tanah-tanah dalam satu wilayah, tetapi juga menguasai orang-orang yang ada dalam wilayah kekuasaannya dan para feodal ini bergelar lord. Apabila satu raja, misalnya menginginkan adanya penambahan tentara atau penambahan pajak maka raja akan mengirimkan utusan atau wakilnya menemui para lord untuk menyampaikan keinginan dan maksudnya itu, Praktik semacam ini menurut anggapan raja tidak layak sehingga timbul pemikiran dari raja bahwa lebih baik Lord yang memang sudah berada di pusat/dekat dengan raja membentuk satu lembaga yang terdiri dari Lord dan ditambah oleh para pemuka gereja yang pada gilirannya lembaga ini menjadi tempat bagi raja untuk meminta nasehat, petunjuk dan yang terpenting adalah dalam hal pemungutan pajak, Secara pelan tapi pasti tugas lembaga ini semakin bertambah dan menjadi permanen yang disebut "*Corio Regist*" dan kemudian menjadi *House of Lord* seperti yang ada sekarang ini.

Melihat kekuasaan lembaga ini yang semakin besar, raja ingin mengurangi hak-hak mereka, akibatnya timbulnya pertentangan antara raja dan kaum ningrat. Dengan bantuan rakyat dan kaum menengah (*borjuis*), raja mengalah kepada kaum ningrat, akibatnya hak-hak raja dibatasi oleh *House of Lord*. Di sisi lain rakyat dan kaum menengah yang notabene menjadi korban pajak, mereka meminta kepada *House of Lord* agar wakil mereka juga diminta nasehat dan pendapatnya bila *House of Lord* bersidang, khususnya yang menyangkut pajak dan anggaran belanja. Akibat kemenangan kaum ningrat yang dibantu oleh rakyat mengakibatkan posisi mereka semakin kuat dan diperhitungkan, akhirnya muncullah lembaga baru yang terdiri dari rakyat dan kaum menengah yang disebut *Magnum Consilium* yang kemudian berkembang menjadi *House of Commons*. Selanjutnya kedua lembaga tersebut disebut Parliamentum dan Parlemen yang merupakan lembaga perwakilan pertama dalam pengertian modern. Macam-macam lembaga perwakilan yang dikenal di dunia terdiri dari dua system yaitu Sistem satu kamar dan sistem dua kamar.

Sistem satu kamar atau uni cameral, parlemen hanya terdiri dari satu

kamar atau satu badan atau lembaga perwakilan, namun demikian system satu kamar menggunakan system komisi. Ada beberapa kelebihan sistem ini antarlain.

- a. Kemungkinan untuk dengan cepat meloloskan Undang-undang karena hanya satu badan perwakilan.
- b. Tanggung jawab badan atau majelis lebih besar karena badan atau majelis tidak dapat menyalahkan lembaga lain.
- c. Lebih sedikit anggota yang dipilih sehingga memudahkan rakyat untuk mengontrol mereka
- d. Biaya yang diperlukan oleh pemerintah untuk menggaji atau operasional lebih sedikit.

Sedangkan system dua kamar / bicameral system. System bicameral lebih banyak dianut Negara-negara yang berbentuk faderasi, seperti Amerika Serikat. Dengan system ini Negara bagian dalam federasi terwakili dalam parlemen melalui senat, sedangkan rakyat secara keseluruhan terwakili dalam parlemen melalui house of representatives, Dalam praktik ketatanegaraan, system legislative bicameral memiliki keuntungan antara lain : Secara resmi dapat mewakili seluruh atau beragam pemilu, misalnya : negara bagian, wilayah, etnik atau golongan

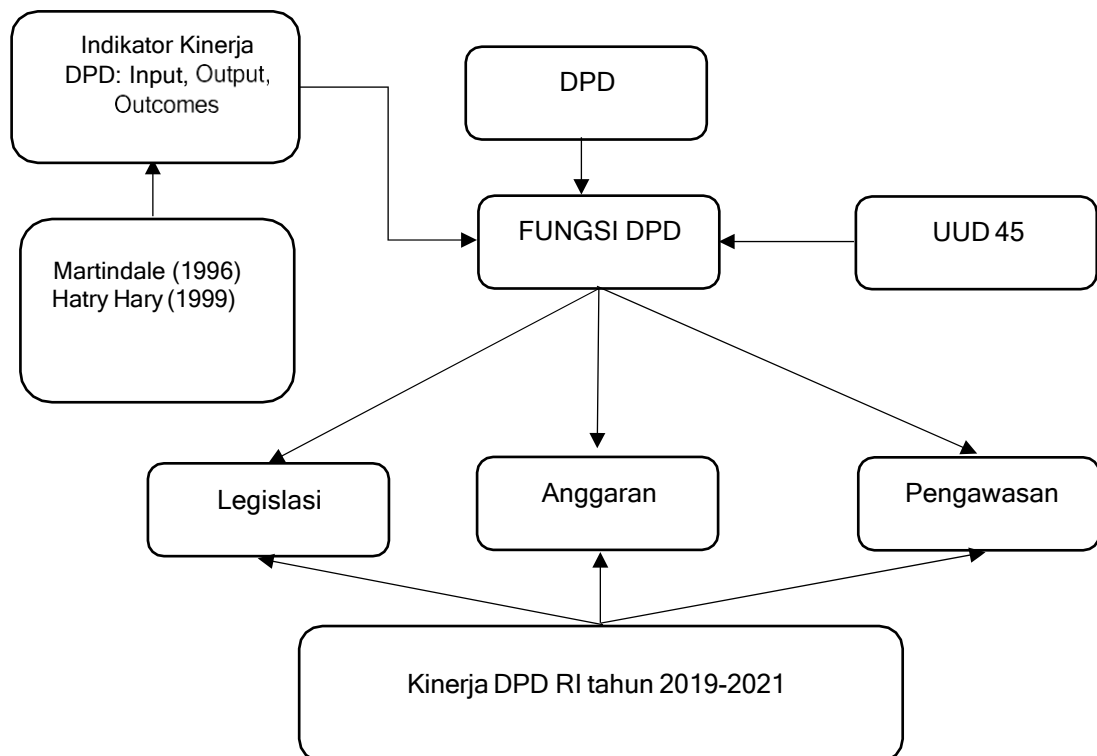
- a. Mefasilitasi pendekatan musyawarah dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan
- b. Mencegah disahkannya Undang-undang yang cacat atau ceroboh
- c. Mekanisme pengawasan yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Adanya beraneka ragam system ini sebagai konsekuensi logis dari dianutnya demokrasi tidak langsung yaitu suatu demokrasi di mana rakyat mewakilkan pelaksanaan kedaulatannya melalui lembaga perwakilan. Sistem dua kamar dianut dan dilaksanakan di Negara yang berbentuk kerajaan dan republik yang Federalistik.

Demokrasi langsung adalah suatu sistem politik dalam suatu negara yang memberikan kepada rakyatnya secara langsung untuk ikut serta melakukan kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik. Menurut sejarahnya demokrasi langsung secara murni pernah dilaksanakan pada zaman Yunani Kuno antara abad VI sampai III sebelum masehi. Demokrasi langsung dilaksanakan di Negara kota ( *City State* ) yang dinamakan polis.

Untuk saat ini, demokrasi langsung yang menyangkut bidang-bidang kenegaraan sulit untuk dilaksanakan. Hanya di Swiss masih dapat ditemukan adanya pelaksanaan demokrasi langsung khususnya di bidang legislasi, yaitu melalui referendum.

Alur kerangka pikir dalam penelitian ini sebagai berikut :



**Gambar 2.1. Kerangka Pikir**